

新加坡公共政策范例

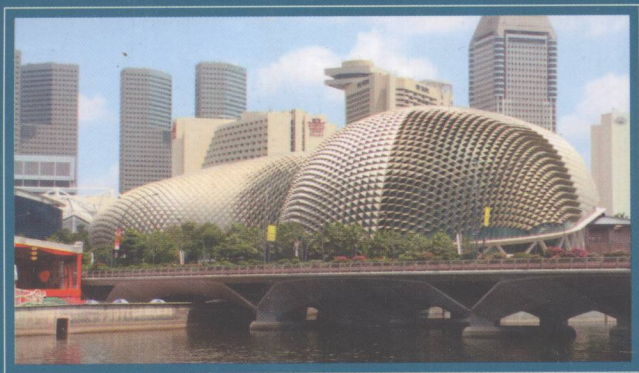


务实的决策

——新加坡政府华语文政策研究

吴元华◎著

WUSHI DE JUECE XINJIAPPO ZHENGFU HUAYUWEN ZHENGCE YANJIU



当代世界出版社

新加坡公共政策范例

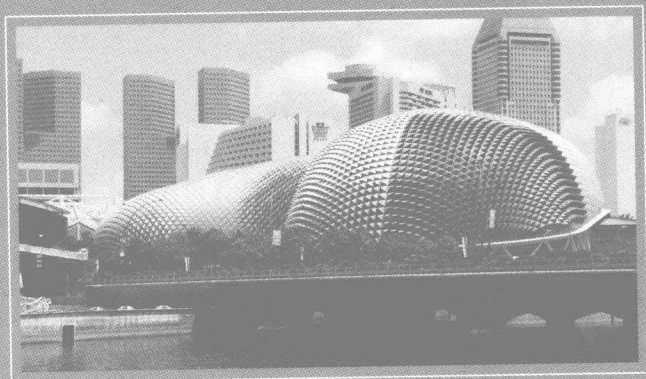


务实的决策

——新加坡政府华语文政策研究

吴元华◎著

WUSHI DE JUECE XINJIAPU ZHENGFU HUAYUWEN ZHENGCE YANJIU



当代世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新加坡公共政策范例：务实的决策：新加坡政府华语文政策研究 / 吴元华著. —北京：当代世界出版社，2008.9

ISBN 978 - 7 - 5090 - 0414 - 2

I. 新… II. 吴… III. 汉语—语言政策—研究—新加坡
IV. H1 - 01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 170357 号

北京市版权局著作权合同登记号 图字：01 - 2008 - 5205

书 名：新加坡公共政策范例：务实的决策——新加坡政府华
语文政策研究

出版发行：当代世界出版社

地 址：北京市复兴路4号 (100860)

网 址：<http://www.worldpress.com.cn>

编务电话：(010) 83908400

发行电话：(010) 83908410 (传真)

(010) 83908408

(010) 83908409

(010) 83908423 (邮购)

经 销：新华书店

印 刷：北京才智印刷厂

开 本：880 × 1230 毫米 1/32

印 张：16.5

字 数：430 千字

版 次：2008 年 12 月第 1 版

印 次：2008 年 12 月第 1 次

书 号：ISBN 978 - 7 - 5090 - 0414 - 2/H · 014

定 价：30.00 元

如发现印装质量问题，请与承印厂联系调换。

版权所有，翻印必究；未经许可，不得转载！

前言

新加坡是个多民族的蕞尔小岛国，根据最新的统计，总人口 425 万，居民（公民与永久居民）350 万，非居民 75 万。人口的民族成分是：华人 76%，马来人 14%，印度人 8.4%；其余是其他少数民族。

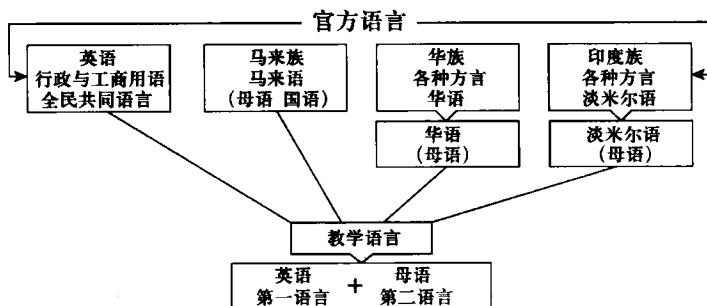


由于新加坡位处以马来族穆斯林为主的区域中，首任总理（现任内阁资政）李光耀曾把它形容为“马来海洋里的华人岛”、“被绿色（伊斯兰教）包围着的一个小红点”。因此，人民行动党政府处理国内的民族事务特别谨慎、高度务实；它的语文政策，尤其是华语文政策，更是别出心裁，用心良苦。

在政府所制定的许多重大政策中，华文的定位无疑是影响深远的一个决策；它并非单纯的从教育学或语言学的理论看待华文在新加坡的地位，而是从国家生存和经济发展的迫切需要，考量新加坡各种语文在社会上所能发挥的作用。从公共管理的角度看，政府的语文政策体现了它治理国家的总体战略布局，也是促进国家繁荣、进步，社会和谐、公正的关键的公共政策范例。

自 1959 年执政至今的人民行动党，曾公开坦陈它当初是在广大受华文教育的民众全力拥护下组织政府的。不过，鉴于新加坡

国内外的严峻形势，它一开始就深谋远虑地规定国内三大民族的语言和殖民地政府留下来的英语同为官方语言，马来语是国语，但以英语作为行政语言和国际经贸用语；在双语教育制度下，英语是首要的教学媒介语，民族语言则是各族学生必读的母语，也称第二语言。于是，英语逐渐成为社会上的强势主导语言，而民族语文学校则相继停办，大多数学生母语的水平也不高。



建国之父李光耀在 2001 年说：“新加坡是个特殊的国家，大多数民族（华族）的语文不是学校里的教学媒介语。”这是在建国时政府为确保国家生存和发展所做的一个重要的政治抉择；他于 1998 年回忆这个决策时说：“假如当时我们决定选择华文（作为工作语言），我们如何求生呢？我们将无法生存。假如当时我们以一人一票来决定，华文无疑将是新加坡的主要语文，那么新加坡人必然饿死。”综观世界各国的语文政策，这确实是罕见的现象。政府一再提醒华人务必正视国内外的现实环境，切勿以人多势众而要求提升华文在社会上的地位，认为这将不利于新加坡的持续发展与长治久安。部分华人曾因无法接受这个政策而与政府发生矛盾，甚至对抗，但都改变不了政府顾全大局的决定。

随着中国奇迹般地复兴，成为全球发展最神速的巨大经济体，新加坡政府视之为推进本身经济发展的一个强力新引擎。为了充分掌握这个机遇，它采取了多方面的因应措施，如鼓励华族学生掌握足够的华语文说、读、写的能力，认识本族传统文化与价值

观；改革华文课程，增设高级华文班级；派大批学生到中国学校浸濡，跟中国大中小学建立全面的教育联系，等等。这些努力都已取得可观的成果。

第二任总理吴作栋（1997）告诉新加坡华人：“假如华族语言、文化、价值观和传统不再是我们这个大都会的一个主要部分，那将是新加坡的灾难。”李显龙总理（1999）也说：“政府已经发出明确的信息，华文是重要的，华族文化传统是新加坡的一大根基。”内阁资政李光耀（2003）还宣称：“我们应该确保华文在新加坡长存不衰，这是非常重要的事。”

可是，李资政也强调，英文在新加坡的地位将不会因为中国的富强而受影响。他在1997年重申政府的立场：“即使中国将来富强了，华文也成为国际语文，但新加坡仍将保留英文作为工作语文，因为新加坡是东南亚国家，不能被邻国指为中国在海外的基地。”可见，新加坡政府的语文政策始终一贯。华文的经济地位虽提高了，但新加坡所处的环境依旧，因此华文仍不能作为新加坡的首要语文。

众所周知，在华人居大多数的新加坡，人民行动党政府的华文政策是一个高度敏感的政治课题，极具争论性，所以研究者的个人动机、政治立场、对这个政策的理解是否足够，都会影响他的结论，或者他所要达致的结论。他可以采取许多种方法研究这个课题，包括：

一、以一般的教育原理和语文教学理论评析当时人民行动党与政府华文政策的得失，忽视新加坡特殊的国内外环境的局限；

二、以现在新加坡的国内外情势，评论人民行动党1954年创党至执政到1965年新加坡独立时的华文政策的优劣；

三、以个人对这个课题先入为主的想法，“批判”那个时代人民行动党与政府的华文政策；

四、以当时新加坡国内外严峻的现实环境研究为何人民行动党与政府会制定那样的华文政策。

我是采取第四种方法，以大量当时的文献客观地剖析该党与政府形成华文政策方方面面的考虑因素，以及华社和反对者的反应，目的是忠于史实。正如金庸在《金庸作品集序》中所说的：“历史上的事件与人物，要放在当时的历史环境中去看。”唯有如此，研究者才能较客观和平衡地反映政策的原意与目标。

近几年，我受邀在国内外大学发表专题讲演，听众对新加坡政府的华语文政策印象深刻。承蒙南洋理工大学文学院副院长兼中国项目办公室主任吴伟教授与短期培训项目主任周孙铭教授邀请，2006年起我在为中国官员开办的公共管理硕士和管理经济学硕士课程和干部短期培训班讲授新加坡政府的公共政策课题，学员们对新加坡政府独树一帜的教育与语文政策深感兴趣，认为这是政府以坚定的政治决心制定符合国情的务实决策，是它治理国家很重要的一个公共政策典型。有些领导干部向我建议，把有关的著作在中国出版，让中国官员参考新加坡政府如何制定和落实明知不讨好，却有利国家长治久安的政策。此外，他们也觉得，中国的文教界大多对新加坡的情况不甚了解，这方面的论述有助于他们窥见新加坡社会的特殊环境。

本书上编原为我的博士论文，分析和解读人民行动党政府制定华语文政策的各种根本原因，曾于1999年以《务实的决策：人民行动党与政府的华文政策研究 1954 - 1965》出版。至今，这仍是全面研究人民行动党政府华语文政策唯一的论述；下编原名《华语文在新加坡的现状与前景》，2004年出版。现在结合成一册，让读者对新加坡政府的华语文政策、华语文的现状与前景有个较全面的认识。

中国教育部语言文字信息管理司司长李宇明教授在百忙之中为拙作写序，我谨向他表示由衷的感谢。

吴元华
2008年2月

务实的语言规划

——序吴元华《务实的决策》

李宇明司长

中国教育部语言文字信息管理司

新加坡学者吴元华博士的大著《务实的决策——新加坡政府华语文政策研究》，即将在当代世界出版社付梓。此书由吴先生的《务实的决策：人民行动党与政府的华文政策研究（1954 - 1965）》（1999年）、《华语文在新加坡的现状与前景》（2004年）两部著作糅合而成，上部是他的博士论文，下部是他一系列的后续研究。两书合一，描绘了新加坡语言政策和华文生活的全貌，并由之可窥新加坡华文的发展前景。

我与元华先生尚未晤面，但已神交数载。大约是2003年，我曾向新加坡著名学者周清海教授讨教新加坡的语言规划，周教授向我推荐元华先生的《务实的决策：人民行动党与政府的华文政策研究（1954 - 1965）》。吴博士治学严谨、广罗史料、持见公允的学术风格，当时就给我留下至深印象。2007年11月，我的同事王铁琨先生应邀到新加坡参加南洋理工大学举办的华语论坛，清海教授托他带来元华先生两部著作，并发来电子邮件，用他那永远是翩翩儒雅的口吻，告知元华先生的这两部著作即将在中国出版，希望我为之作序。接着元华先生也来电邮，表达索序美意。就我的学术水平和对新加坡的华文研究看，实无资格为元华大著作序。然盛情难却，盛事应襄，便应承下来。为了在序中说点靠谱的话，我还专门请教过华语研究专家郭熙教授和吴英成教授。

语言规划的主体是政府，核心是确定语言的地位。为保证语言地位而采取的包括法律、政策在内的一系列举措，也是语言规划的重要内容。新加坡的语言规划，务实且有特点，在世界语言规划实践上具有独特地位，值得全面了解，深做研究。

新加坡是一个只有 682 平方公里的城市国家，公民及永久居民 350 万，另有非永久居民 75 万，计 420 余万。华人是主体民族，占总人口的 76 % 强，马来人 14 %，印度人 8.4 %，还有一些欧亚混血人种及其他民族。新加坡以马来语为国语，因为她是“马来海洋里的华人岛”（李光耀先生语），地理环境就是政治环境，新加坡国语的选择显然深受地理政治的影响。英语在新加坡呈现强势，是行政用语、国际贸易用语和教学的首要媒介语。当年殖民政府的语言，其地位没有削弱甚或增强，是新加坡政治、经济和社会的需要。制定这一语言规划的想法，是要保持与当年宗主国和英联邦的关系，利用世界上最强势的语言来获取各种利益，与世界发达经济体接轨，并且还能平衡国内各族语言。由此也说明，国外民族的语言也是国家重要的资源，不能轻视甚至敌视。在新加坡，华语、马来语和印度语也是官方语言，是本民族学生必学的第二语言，在这一层面上也体现了语言平等。

观察世界多数国家，其主体民族的语言往往就是国语和官方工作语言，同时也是教育、传媒等的主要语言，而新加坡的语言规划却没有遵循通例。新加坡的语言规划是依据其基本国情作出的，蕞尔岛国有如此重要的国际地位，与其语言规划不无关系。我国有 56 个民族 100 多种语言，有台湾地区和香港、澳门两个特别行政区语言的特殊性，语言生活要比新加坡复杂得多，敏感得多，语言规划也就更加需要智慧。分析国内外语言规划的经验与教训，包括了解新加坡语言规划的情况，对于科学制定中国的语言规划，十分必要。

谈新加坡的语言规划不能不重点谈谈华语。新加坡华语教育与使用，近年愈来愈受到官方及民间的重视，这不仅是因为华人

在新加坡的人口地位，更是因为华语的祖语国——中国的快速发展。当然，在新加坡，华语的地位在相当长一段时间内都不可能超越英语，华语的保持仍是新加坡语言规划必须正视的大问题。

中国的兴盛，不仅使华语在新加坡更获重视，而且在全世界的地位也更重要起来。汉语走向世界不只是中国之事，也是全世界华人的共同之事，新加坡理应（事实上也在）发挥重要作用。中、新合作，加快汉语在国际上传播的步伐，已经成为两国语言规划中需要协同的课题。一位新加坡很有见识的学者认为，促进华语的国际传播，涉及中、新两国的核心利益。言而有徵，其见解应当引起足够的重视。

现在，不少学者都呼唤“大华语”意识。“大华语”者，以普通话为核心的全球华人的共同语。各地华语尽管各有特色，但均表现出向普通话靠拢的趋势，且为普通话的发展做出了重要贡献，为华人社区的沟通带来了便利。正确认识、妥当处理各地华语与普通话的关系，从大华语视角考虑中国的语言规划（包括中国的语言传播规划），意义十分重大。

笔者在思考中国语言规划时，常从吴博士的著作中得到启发。书中的一些观点，曾为到新加坡进修的中国官员做过讲授，深得好评，称吴先生的课程，不仅利于了解新加坡的教育政策与语言政策，而且也有助于了解新加坡的公共管理政策和治国思维。由此相信，吴元华先生的这部著作定会受到中国读者的欢迎。

感谢元旦假日，我能静心伏案。值除旧迎新之日，艳阳高照，东风微寒，脑际油然浮出隋代薛道衡的诗句：“故年随夜尽，初春逐晓生。”虽非初春，似乎已有些春的气息了！

李宇明
2008 年元旦

原版序

周清海教授

南洋理工大学国立教育学院中文系教授

南洋理工大学中华语言文化中心顾问

南洋理工大学孔子学院理事委员会理事长

元华是报人，又是学者。他以报人具有的敏感和学者的认真研究精神来从事这一个课题的探讨，一开始我就知道他的研究必将有成；因此我不只答应担任他论文的指导，而且在中华语言文化中心成立之后，也将他的课题，列为中华语言文化中心的研究计划之一。

元华从新加坡当时所面对的严峻的内外现实环境，来探讨人民行动党与政府制定华文政策的原因，以及这个政策的相关影响，态度非常客观与中肯。论文收集材料丰富，分析深入，获得校内外考委的高度评价。

忝为论文指导者，我为他在这方面的贡献，感到高兴。论文通过之后，我也建议将它出版，作为《南洋理工大学中华语言文化中心丛书》选题之一。

我国的双语教育政策，不只解决了母语的政治问题，解决了我国成长时代就业不平等的社会问题，也将不同的、两极化的华英校学生，拉近了距离，而且在建国过程中，为母语提供了一个浮台，让母语保留了下来，更加普及化，并对我国的发展做出了贡献。虽然，我们母语的程度稍为降低了，但这样的牺牲也是无可奈何的事。

李光耀内阁资政非常关心母语教育，认为只要我们能将母语保留在适当的程度上，将来有机会发展时，就能够在这个基础上往前发展，今天我们能够面对新的挑战，就是这个政策的贡献。在评价一项政策时，必须客观，不能感情用事。以华文来从事研究，而又愿意涉及被一般人认为敏感的课题，更需要勇气与信心。在元华的论文里，充分表现了这些。希望元华论文的出版，能带动对新加坡近期问题的研究。

1998 年 12 月 11 日

目录

前 言	(1)
务实的语言规划——序吴元华《务实的决策》	(1)
原版序	(1)

上 编

(1954 年人民行动党创立至 1965 年新加坡共和国独立)

第一章 研究动机、范围、方法与名词解释	(3)
一、研究动机	(3)
(一) 这是对新加坡社会产生深远影响的决策	(3)
(二) 仍待研究的重要课题	(8)
二、研究范围	(9)
从 1954 年人民行动党建党到 1965 年新加坡独立时	(9)
三、研究方法	(10)
(一) 探讨行动党与华社的密切关系背景	(10)
(二) 综述李光耀对语文教学的基本目标	(12)
(三) 论述行动党与政府的政治议程和教育策略	(13)
(四) 从政治情势、语言计划与教育策略的观点论 华文地位的变化	(14)

四、主要名词解释·····	(15)
第二章 人民行动党的华文与华文教育政策 1954—1959 ···	(19)
一、行动党反对殖民地政府的华文教育政策·····	(21)
二、李光耀参加华文教育调查委员会，争取母语地位·····	(25)
三、行动党发表有关华文教育的备忘录·····	(29)
四、行动党为受华文教育者争取参政权·····	(34)
五、李光耀为华校中学生与工人仗义执言·····	(38)
(一) 为华校中学生反对征兵辩护 ·····	(38)
(二) 为华校中学联申请注册 ·····	(45)
(三) 调解福利巴士工潮 ·····	(47)
六、受华文教育者是行动党的忠诚支持者·····	(50)
(一) 1955 年 4 月 2 日立法议院选举 ·····	(55)
(二) 1957 年 12 月 21 日市议会选举 ·····	(59)
(三) 1959 年 5 月 30 日立法议院选举 ·····	(61)
第三章 执政初期对华文教育的立场与重要措施 ·····	(69)
一、行动党的教育哲学与目标·····	(69)
(一) 建立统一的教育制度 ·····	(70)
(二) 实行多种语文政策 ·····	(75)
二、政府着手改革华文教育体制·····	(78)
(一) 大刀阔斧、破旧立新 ·····	(81)
(二) 华英文混合中学实验 ·····	(85)
(三) 华文中学改制与引起之争论 ·····	(89)
(四) 因改制而引发的罢考风波 ·····	(105)
(五) 以《理解与写作》取代《中华语文》与 引起之争论 ·····	(109)
三、政府提醒华社勿以势众而争取提升华文地位 ·····	(113)
(一) 中华总商会要宪法列明华文为官方语文之一 ···	(113)
(二) 政府重申华文原为官方语文之一 ·····	(115)

第四章 李光耀对华文地位的基本立场剖析	(121)
一、最杰出的华裔政治家	(121)
(一) 注重教育的增值效益	(123)
(二) 调整教育政策配合时代需求	(127)
二、以身为华裔而感到自豪	(129)
(一) 以自己能说华语“证明我是华人”	(130)
(二) 重视优良的华族传统	(133)
三、以新加坡的最高利益为依归	(135)
(一) 提醒新加坡华人:“中国是中国,我们是我们”	(135)
(二) 坚持“我是新加坡华人,并不是中国人”的身份	(137)
四、认真学习中华语文	(139)
(一) 学习华语文为了实现政治理想	(142)
(二) 勤学不懈,学以致用	(144)
五、掌握母语,建立自尊心与自信心	(148)
(一) 认为完全接受英文教育会失去自信心	(148)
(二) 以亲身经历强调认识本族文化的重要性	(149)
六、对华校学生赞许有加	(151)
(一) 表扬华校生是“改变社会的生力军”	(152)
(二) 赞赏华校生“有不屈不挠的骨气”	(153)
七、送儿女进入华校接受母语教育	(156)
坚信儿女应该有稳固的母语基础	(157)
八、对华校新生人数锐减的反应	(159)
(一) 重申“这是家长的自由选择”	(159)
(二) 对华文政策的反思与感叹	(161)
第五章 从政治观点论政府不能提高华文地位的原因	(170)
一、行动党政府坚持全民利益大原则	(171)
(一) 支持华文,但不鼓吹华文的特殊地位	(172)
(二) 要建立一个多元民族的国家	(174)

二、行动党争取与马来亚联合邦合并以实现独立	(177)
(一) 行动党迈向泛马来亚政党目标	(177)
(二) 培养包容各民族文化的马来亚人文化	(181)
三、行动党主张以马来语为国语	(183)
(一) 马来语是本区域的主要通用语	(184)
(二) 劝说华人学习并应用马来语	(187)
四、新加坡因华族人口众多而被指为“华人城市”	(189)
(一) 联合邦马来人害怕新加坡华人影响他们 的既得利益	(190)
(二) 行动党政府提醒华人勿陷入排华浪潮中	(194)
五、新加坡被别有居心者形容为“第三个中国”	(197)
六、行动党驳斥反对派所谓“消灭华文”的指责	(204)
(一) 反对党反对以马来语为国语	(205)
(二) 行动党抨击反对党妖言惑众	(206)
第六章 从语言计划的观点论华文地位的变化	(213)
一、语言计划是解决语文问题的政治手段	(213)
发展中国家特别重视语言计划	(215)
二、新加坡政府的语言计划	(217)
(一) 复杂的语文状况妨碍国家建设	(217)
(二) 政府领袖制订语言计划	(221)
三、在语言计划下华文获得官方地位	(224)
(一) 多种语言制度使母语教育纳入主流	(226)
(二) 华文及其他民族语文为辅助官方语文	(229)
(三) 华文教育界主张提高英文程度	(231)
四、双语制度确保华文教育薪尽火传	(233)
(一) 双语教育概念由来已久	(234)
(二) 政府实施双语政策的主要目标	(236)
(三) 母语与英语在新环境里的相辅作用	(242)

第七章 从教育策略的观点论华文教育的式微	(251)
一、行动党主张教育学以致用	(252)
教育是国家培训人力资源的投资	(252)
二、行动党政府视教育为立国之本	(254)
(一) 通过教育培养国民对国家效忠感	(255)
(二) 社会工程的教育策略	(256)
(三) 政府强调英文的重要性	(258)
三、教育是社会地位与经济效益的踏板	(266)
(一) 华文非高尚职业与高收入的语言	(268)
(二) 英文是个人事业成功的标志	(271)
四、华社对华校式微的反应	(274)
(一) 中华总商会论新生锐减原因与补救办法	(279)
(二) 华文文教界的宣传与劝学运动	(282)
五、教育部驳斥“政府消灭华文教育”的指责	(285)
政府重申家长可以自由为子女选择任何语文学校	(285)
六、华文教育式微的其他原因	(289)
(一) 华校未采取必要措施以适应新的环境	(289)
(二) 华文不能作为学校里的第一语文	(292)
第八章 政府希望南洋大学成为马来亚人大学	(298)
一、行动党及政府表示支持南大	(302)
(一) 肯定南大的存在价值并资助学生	(302)
(二) 发表评论, 维护南大的利益	(309)
(三) 政府虽未承认学位, 但提前聘用南大毕业生	(314)
二、政府对南大的期望与要求	(319)
(一) 南大不能成为“一族独享”的纯华文大学	(319)
(二) 南大须与马来亚大学密切合作	(330)
(三) 政府关注南大毕业生的就业困境	(335)
(四) 政府坚持南大必须改组	(338)